

Возможности повышения потенциала российских институтов содействия международному развитию на основе трехстороннего сотрудничества

Е.В. Левкин

Левкин Евгений Вадимович – координатор программы социально-экономического развития Программы развития ООН в России; E-mail: evgeny.levkin@undp.org

В статье представлены актуальные проблемы и проанализированы возможности российской помощи развитию, рассмотрен опыт проектов на основе трехстороннего сотрудничества и продемонстрирован механизм реализации таких проектов. Автор исследует возможности использования этого опыта для оказания Россией эффективной помощи развитию.

Ключевые слова: Россия, содействие развитию, Программа развития ООН, трехстороннее сотрудничество.

Key words: Russia, development assistance, United Nations Development Programme, trilateral cooperation.

Объявленное во второй половине 2011 г. Министерством финансов РФ создание Российского агентства международного развития (РАМР) – правильный и своевременный шаг в сторону большей вовлеченности России в процессы содействия развитию как на глобальном, так и на региональном уровне. Однако цели, задачи и функции РАМР вызывают множество вопросов у экспертного и международного сообщества, занимающегося содействием международному развитию (СМР) в России.

Актуальные проблемы российской системы содействия развитию

До настоящего времени развитием потенциала в области содействия развитию в России занимались международные организации, финансируемые многосторонними и двусторонними донорами. С 2004 г. Программа развития ООН совместно с Министерством иностранных дел РФ и другими министерствами и ведомствами оказывала содействие разработке программы сотрудничества в соответствии с целями и принципами, определенными в Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию. В 2009–2011 гг. Всемирный банк и Министерство финансов РФ за счет средств Британского департамента международного развития реализовали программу, направленную на укрепление потенциала России как международного донора. В последние годы международными и российскими организациями проведен ряд конференций и обучающих мероприятий с целью привлечения внимания к участию России в международной помощи развитию, распространения знаний и практического опыта разработки и реализации программ содействия.

Институтом международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ разработано несколько учебных пособий по тематике содействия международному развитию, увеличивается число российских специалистов, занимающихся анализом эффективности российской помощи развитию, но *опыт практической реализации проектов СМР отсутствует*. Причина тому — *отсутствие конкретных проектов, основанных на внешнеполитических и внешнеэкономических интересах России в процессе содействия развитию, прежде всего в региональном масштабе*.

Необходимость проектного подхода

Основной объем помощи, направляемой Россией до настоящего времени, относился к так называемой несвязанной помощи. Иными словами, Россия, исходя из глобальных потребностей развития, финансировала международные организации, профессионально занимающиеся решением глобальных проблем, сформулированных в Декларации тысячелетия, начиная со снижения уровня крайней нищеты, предоставления всеобщего начального образования и заканчивая сдерживанием распространения ВИЧ/СПИДа. С другой стороны, у России есть и свои национальные интересы в сфере содействия развитию, которые, как можно предположить, во многом ориентированы на помощь странам бывшего СССР, особенно беднейшим странам Центральной Азии. Об этом свидетельствует ведущая роль России в финансировании Антикризисного фонда ЕврАзЭС, созданного для преодоления последствий кризиса в наиболее пострадавших странах региона.

Если в случае с несвязанной помощью вполне достаточно координирующей функции на уровне правительства, которую выполняет Министерство финансов РФ, то для реализации национальных интересов уже требуется инфраструктура и управленческая система содействия развитию, основой которой может быть национальное агентство международного развития — единый орган исполнительной власти, ответственный за разработку и реализацию национальной программы содействия международному развитию.

На начальном этапе (3–5 лет) российская программа СМР может состоять из нескольких проектов развития, *целью которых является отработка механизма оказания помощи развитию с использованием национального механизма принятия решений о выделении финансирования и международных стандартов, общепринятых правил и процедур предоставления международной технической помощи*. На этапе формирования первых проектов развития неocenимую роль могут сыграть международные организации, имеющие в своем арсенале механизм трехстороннего сотрудничества. Необходимость использования стандартов международных организаций определяется неизбежностью взаимодействия с другими странами-донорами в стране — получателе помощи и международными организациями, которые, как правило, осуществляют координацию доноров на страновом уровне с целью повышения общей эффективности и взаимосвязанности предоставляемой помощи отдельной стране. Иными словами, необходимо говорить на одном «проектном языке» как со странами-донорами, так и с получателями помощи. Проектный подход позволяет, помимо координации как минимум во времени (сроки) и пространстве (территория), четко определить конечный результат предоставленной помощи, отследить его достижение или недостижение, проконтролировать целевое расходование средств проекта.

Как правило, национальные программы содействия международному развитию разрабатываются с учетом интересов не только государства, но и гражданского обще-

ства и бизнеса, которые также являются проводниками предоставления помощи менее развитым странам. Привлечение институтов гражданского общества и бизнеса позволяет повысить эффективность программ содействия развитию, сделать помощь целевой и результативной, отвечающей потребностям как стран-доноров, так и стран – получателей помощи. Возможная причина повышения эффективности деятельности бизнеса и НКО в предоставлении помощи развитию заключается в совпадении гуманитарных, социальных и экономических интересов НКО и бизнеса, с одной стороны, правительств стран-получателей и стран-доноров, с другой, а также в гибкости в процессе принятия тактических решений и знании страны присутствия с неофициальной стороны.

Необходимость эффективного управления

С точки зрения системы управления содействием международному развитию основная проблема, касающаяся предложения о создании Российского агентства международного развития, заключается в ответе на вопрос: *Будет ли РАМР единым, основным или дополнительным органом исполнительной власти, отвечающим за российское содействие международному развитию?* К сожалению, предлагаемая схема создания РАМР не дает однозначного ответа на поставленный вопрос и требует дополнительных разъяснений и уточнений полномочий РАМР в системе управления российской помощью развитию. Необходимо задуматься над следующими вопросами:

– Согласно заявлениям Министерства финансов РФ, в ближайшие годы правительство России планирует ежегодно выделять 500 млн долл. США на выполнение обязательств, принятых на саммитах «Группы восьми» и «Группы двадцати». Планируется ли продолжать практику финансирования международных организаций через обязательства «восьмерки» и «двадцатки» или эти средства будут направлены через РАМР на проекты развития? Чем принципиально отличается принятие решений РАМР о выделении финансирования от сложившейся системы принятия решений о выделении средств на международное развитие?

– Если РАМР будет разрабатывать программы помощи другим странам и контролировать их выполнение, означает ли это, что их реализацией будет заниматься другое ведомство или организация?

– Как отмечалось ранее, оказанием содействия третьим странам занимаются разные ведомства. Свидетельствует ли появление РАМР об изменении прежней структуры управления или новая структура будет дополнением к уже существующей российской системе содействия развитию?

– Министерство иностранных дел РФ отвечает за внешнюю политику, а Министерство экономического развития – за внешнеэкономическую. Каким образом РАМР будет осуществлять межведомственную координацию и будут ли учитываться интересы этих ведомств, а также российского бизнеса и общественных организаций? Рассматривает ли Минэкономразвития возможность создания собственного агентства развития, нацеленного на вовлечение российского бизнеса в содействие международному развитию в странах присутствия?

– Каким образом будет осуществляться кадровое обеспечение деятельности РАМР? Не секрет, что содействию развитию не обучают ни в одном вузе России, да и специалистов, имеющих практический опыт разработки и реализации программ и проектов содействия развитию, можно пересчитать по пальцам. В основном это сотрудники международных фондов, агентств и финансовых институтов, в России и СНГ.

Хочется верить, что выбор организационно-правовой формы РАМР (государственное унитарное предприятие или учреждение (далее ГУП)) не продиктован стремлением вывода бюджетных средств из-под государственного контроля. Сокращение ГУПов предусматривалось административной реформой. ФАС предлагает упразднить все государственные и унитарные предприятия, за исключением созданных в стратегически важных отраслях. К сожалению, содействие международному развитию, при всей важности и актуальности именно для России, до настоящего времени не являлось приоритетом правительства. Плюсом ГУП может стать не межведомственная координация и консолидация усилий правительства России, так как такую функцию ГУП, согласно закону, не может выполнять, не являясь федеральным органом исполнительной власти, а выделение средств без межведомственного согласования напрямую заинтересованным сторонам.

Создание РАМР в виде ГУП и, как следствие, его «непрозрачность» может ухудшить имидж России в СНГ, где уже многие годы, помимо международных финансовых организаций, работают национальные агентства международного развития Германии, Японии, Кореи, Швеции, Великобритании, США и Турции. Турецкое агентство международного развития первоначально создавалось, как и Россотрудничество, с целью распространения национальной культуры и языка, но достаточно быстро трансформировалось в Агентство международного развития, так как финансируемые программы не приносили ожидаемых результатов.

Отметим, что, по всей вероятности, РАМР не будет иметь собственной инфраструктуры содействия развитию, т.е. не будет присутствовать в странах – получателях помощи, что значительно затруднит контроль за использованием средств, конечно, если средства планируется тратить в беднейших странах. Ни одно из существующих за рубежом российских представительств (дипломатические миссии МИД, торговые представительства Минэкономразвития, центры науки и культуры Россотрудничества) не находится в ведении Минфина, что может осложнить контроль и координацию выделяемых средств.

Это лишь некоторые вопросы, которые возникают при первом обращении к теме создания Российского агентства международного развития. *Крайне важно на этапе создания новой системы содействия развитию привлечь к обсуждению вопросов развития научные и общественные организации, имеющие практический опыт и знания в сфере содействия развитию.*

Использование механизма трехстороннего сотрудничества

Исходя из существующих тенденций изменения глобальной архитектуры помощи развитию, заключающихся в растущей роли развивающихся стран в мировой экономике и усиливающемся влиянии на процесс принятия решений традиционными странами-лидерами, можно предположить, что *страны БРИКС и «Группы двадцати» будут активнее воздействовать на решение глобальных проблем через свои национальные системы СМР, а роль традиционных международных организаций системы ООН, Всемирного банка и региональных банков развития будет меняться. В этой связи было бы желательно создать эффективную систему российского СМР, т.е. систему, реагирующую на глобальные и региональные вызовы до момента, когда они становятся повседневной реальностью и начинают влиять на процессы внутри страны.* Это означает необходимость создания национальных институтов развития, которые имели бы возможность не только выделять финансирование международным организациям для реализации их программ и ини-

циатив, но и самостоятельно определять или хотя бы влиять на принятие решений, связанных с национальными и глобальными проблемами развития.

Международные организации с многолетней историей имеют гораздо более значительный потенциал (опыт и знания), нежели формирующиеся российские институты развития. *Крупнейшие международные институты развития заинтересованы в оказании помощи национальным системам СМР в наращивании их собственного потенциала в сфере разработки, реализации и контроля программ развития на основе принципов эффективности помощи развитию, закрепленных международными декларациями последних лет.*

Участие стран БРИКС и «Группы двадцати» в совместных проектах и программах поможет не только в решении глобальных проблем, но и в поиске решений внутренних проблем этих стран, так как все они имеют значительные и нерешенные проблемы развития, характерные для развивающихся стран, такие как бедность, распространение ВИЧ/СПИДа, материнская и младенческая смертность и др.

В каких же формах возможно сотрудничество российских институтов СМР с международными? Одним из вариантов является *интегрирование трехстороннего сотрудничества для реализации совместных проектов страны-донора и международной организации на территории страны – получателя помощи* (рис. 1).



Рис. 1. Процесс трехстороннего сотрудничества

Основой трехстороннего сотрудничества является *необходимость повышения эффективности национальной системы содействия международному развитию путем реализации проектов СМР, направленных на достижение Целей развития тысячелетия странами СНГ – получателями помощи*. Трехстороннее сотрудничество является моделью инклюзивного партнерства для целей развития с участием трех сторон (в данном случае): одна действует как бенефициар (страны СНГ), другая – как донор или субъект технического содействия (Российская Федерация), а третья – в качестве посредника и эксперта в области развития (международная организация).

В качестве примера возможных проектов, которые могли бы быть реализованы Россией в рамках трехстороннего сотрудничества можно привести следующие проекты, разработанные и предложенные Программой развития ООН (ПРООН) правительству России в 2010–2011 гг. Проекты «Поддержка неправительственных молодежных организаций» и «Развитие малого предпринимательства для решения проблемы занятости и борьбы с бедностью» были разработаны совместно ПРООН (российским и региональным офисами) и Россотрудничеством и одобрены МИД РФ. Проект «Снижение материнской и младенческой смертности», так же как и некоторые другие проекты в сфере здравоохранения, пока не нашел поддержки со стороны российских министерств и ведомств.

Разработка проектов осуществлялась с учетом следующих факторов:

- острота обозначенных проблем в потенциальных странах – получателях помощи;
- выраженная потребность в технической помощи такого рода стран-получателей;
- наличие российских организаций, имеющих соответствующий опыт и экспертную возможность реализовывать проекты в странах-получателях;
- наличие адекватных вторичных данных по проблеме (проектные и программные отчеты по донорам и международным организациям);
- наличие или отсутствие уже реализуемых проектов аналогичной направленности, финансируемых другими донорами в странах-получателях;
- актуальность результатов проектов для России с точки зрения решения задач развития в регионе;
- возможность применения схемы трехстороннего сотрудничества для реализации проекта;
- относительно высокая экспертная вероятность достижения положительного результата проекта;
- типичность проектов для последующего использования методологии проектного управления в других проектах российской помощи развитию;
- возможность адаптации методологии и обучения российских специалистов СМР путем их непосредственного участия в реализации проекта от этапа анализа ситуации до оценки результатов.

Определение странового приоритета

Кыргызстан и Таджикистан были определены в качестве стран – бенефициаров российской помощи. Основанием для выбора является демонстрация обеими странами растущей приверженности развитию сотрудничества и интеграции. По социально-экономическим показателям Кыргызстан и Таджикистан относятся к наиболее уязвимым и экономически неразвитым странам региона. Кроме того, определены и согла-

сованы национальные приоритеты российского содействия международному развитию в Кыргызстане и Таджикистане, заключающиеся в обеспечении устойчивого роста социально-экономических показателей, сохранении темпов роста в реальном секторе экономики и недопущении снижения уровня жизни населения.

Кыргызская Республика (Кыргызстан) является членом СНГ, ООН, ОДКБ и ШОС. Согласно данным МВФ, объем ВВП Кыргызстана в 2008 г. составлял 5 млрд долл. США, или 1 тыс. долл. США на душу населения. ВВП по паритету покупательной способности в 2010 г. составил 11,85 млрд долл. США. Вследствие политического кризиса, согласно данным Национального статистического комитета, уровень ВВП в 2010 г. понизился на 1,4%. По этим же причинам уровень безработицы среди населения в 2011 г. достиг уровня 12% (295 тыс. человек). В декабре 2010 г. средняя заработная плата составляла около 150 долл. США. В рейтинге стран по показателю развития человеческого потенциала в 2010 г. Кыргызстан занимал 109-е место.

Республика Таджикистан (Таджикистан) является беднейшей страной Средней Азии вследствие своего экономико-географического положения (отсутствие выхода к морю), последствий гражданской войны 1990-х, неразвитости инфраструктуры и слабого государственного управления. В 2008 г. объем ВВП Таджикистана составлял 4,3 млрд долл. США, или 570 долл. США на человека в год. Из-за высокой безработицы почти треть трудоспособного населения страны работает за границей (в России и в Казахстане) в качестве трудовых мигрантов, поддерживая свои семьи денежными переводами. В экономике страны преобладает сельское хозяйство, хотя только 6% земель пригодны для возделывания. Страна обладает обширным потенциалом для развития, который еще мало реализован из-за плохо развитой инфраструктуры. По индексу развития человеческого потенциала ПРООН в 2010 г. Таджикистан занимал 112-е место в мире.

Предлагаемые четырехлетние проекты (на примере Кыргызстана и Таджикистана) направлены на оказание содействия этим странам в достижении ими Целей развития тысячелетия и соответствуют положениям Концепции участия России в содействии международному развитию. Наряду с оказанием конкретной помощи странам, реализация проектов позволяет России как стране-донору отметить прогресс в развитии глобального партнерства, что является одной из Целей развития тысячелетия.

Включаясь в работу по предлагаемым проектам, российскому правительству необходимо определить ведомство, имеющее мандат и соответствующие географические интересы (страны СНГ), а также обладающее опытом взаимодействия и сотрудничества с партнерскими организациями в странах СНГ. Реализация предлагаемых проектов позволит приобрести практический опыт и расширить круг партнеров из числа как многосторонних, так и двусторонних международных организаций, а также национальных партнеров. Помимо этого, в результате реализации предлагаемых проектов российской стороной будет приобретен опыт проектного менеджмента, мониторинга и оценки, организации закупок товаров и услуг, отработаны грантовые механизмы предоставления помощи странам-получателям.

Для реализации данных проектов необходимо взаимодействие и сотрудничество с соответствующими министерствами и ведомствами Кыргызстана и Таджикистана. Также предполагается тесное взаимодействие с существующими проектами ПРООН и других организаций в этих странах со схожей тематикой. Информационная поддержка и сопровождение проекта также будут способствовать наибольшей эффективности осуществляемой проектной деятельности.

Принимая во внимание инновационный характер проектов для российской стороны, предполагалось, что каждый проект будет осуществляться в два этапа: подго-

товительный и основной. *В каждом проекте предусмотрена система мониторинга достижений результатов, для чего будет зафиксирован стартовый уровень, разработаны индикаторы прогресса (качественные и количественные) и определены целевые числовые показатели. Отбор исполнителей будет осуществляться по результатам конкурсов, условия и процедуры которых должны соответствовать международным стандартам.*

Проекты содействия Кыргызстану и Таджикистану в социальном и экономическом развитии

Учитывая низкое качество услуг медицинской помощи и родовспоможения в учреждениях здравоохранения, неэффективность системы социальной защиты и занятости молодежи, а также плохие условия для развития малого предпринимательства в Кыргызстане и Таджикистане, были предложены следующие проекты:

- 1) снижение материнской и младенческой смертности;
- 2) поддержка неправительственных молодежных организаций;
- 3) развитие малого предпринимательства для решения проблемы занятости и борьбы с бедностью.

Проект снижения материнской и младенческой смертности

Демографические проблемы, будучи проблемами глобального масштаба, из года в год все острее ощущаются в Центрально-Азиатском регионе, особенно в Кыргызстане и Таджикистане. Обе республики относятся к числу беднейших стран мира с традиционно высокой рождаемостью. Основные угрозы здоровью женщин и детей связаны с высокой репродуктивной активностью населения, частыми беременностями и родами с короткими интервалами между ними, низким качеством и доступностью медицинской помощи и, как следствие, высокими показателями материнской, младенческой и детской заболеваемости и смертности, а также с большим количеством аборт как метода регулирования рождаемости. Здоровье женщин репродуктивного возраста и рождение здорового ребенка во многом зависят от доступности качественной медицинской (в том числе квалифицированной акушерско-гинекологической, неонатальной и педиатрической) помощи. Своевременная медицинская помощь беременным, роженицам и новорожденным может повысить выживаемость женщин и спасти детей в первые месяцы и годы жизни. Высокий уровень материнской и младенческой смертности определяется низким качеством дородового ухода, ограниченным доступом к необходимой акушерской и неонатальной помощи, недостаточным охватом женщин контрацептивной помощью. Обеспечение принципов безопасного материнства в подавляющем большинстве случаев ограничено из-за недостаточной квалификации кадров и дефицита ресурсов. Риск смерти, связанный с беременностью, высок для очень многих женщин и является особой проблемой для сельских женщин, где небезопасные роды на дому становятся обычным явлением.

Цель проекта – улучшение качества и доступности медицинской помощи женщинам и детям для снижения материнской и младенческой смертности. Для достижения этой цели необходимо решение следующих задач:

- Внедрение базовой перинатальной помощи – универсальных методов и технологий, без которых нельзя обойтись при оказании медицинской помощи женщинам, новорожденным и детям первых лет жизни в любом медицинском учреждении. Они являются простыми и практически доступными, однако имеют решающее значение для сохранения жизни и здоровья подавляющего большин-

ства детей и женщин. Базовая помощь должна быть организована по единому алгоритму во всех медицинских учреждениях.

- Предоставление экстренной помощи, позволяющей предотвращать и лечить состояния, которые на сегодняшний день являются основными причинами смерти женщин и новорожденных в Кыргызстане и Таджикистане.

- Внедрение эффективных методов планирования семьи и профилактика дальнейшего распространения инфекций, передающихся половым путем (ИППП), с целью увеличения интервалов между беременностями и профилактики осложнений беременности, что также будет способствовать снижению смертности.

Реализация этого компонента предполагает участие компетентных российских организаций, имеющих опыт обучающих мероприятий в области здравоохранения. Учитывая, что в Кыргызстане и Таджикистане наблюдается недостаток квалифицированных медицинских кадров, указанные задачи необходимо решать с максимально широким привлечением медиков, работающих как в государственных, так и в негосударственных структурах здравоохранения этих стран.

Подготовительный этап:

- Установочная встреча рабочей группы, отбор исполнителей, анализ ситуации, разработка рабочего плана, презентация проекта в странах его реализации.

Основной этап:

- Обучение медицинских работников современным базовым и экстренным технологиям, адекватным методам планирования семьи и профилактики ИППП. Для обучения врачей и среднего медперсонала будут использованы апробированные методики обучения взрослой аудитории разной степени профессиональной подготовленности. Программа обучения стандартизована и включает семинары и тренинги по базовой и экстренной помощи в акушерстве, неонатологии, педиатрии, планировании семьи и профилактике ИППП, а также большое количество практических занятий для отработки алгоритмов практических навыков.

- Контрольно-консультативные визиты в медицинские учреждения предполагают посещение медицинских учреждений рассматриваемых стран консультантами для оценки внедрения предлагаемых технологий и оказания помощи на рабочем месте.

- Обеспечение медицинских учреждений базовым набором медикаментов для оказания помощи. В распоряжение медицинских учреждений будут предоставлены лекарства и расходные материалы, необходимые для оказания базовой и экстренной помощи.

- Обеспечение районных учреждений родовспоможения автомобилями скорой медицинской помощи для предоставления экстренной помощи.

Проект поддержки неправительственных молодежных организаций

Молодежь – это наиболее динамичная, мобильная и активная часть населения. Это национальный ресурс развития. Тем не менее, в силу возрастнo-психологических особенностей, в неблагоприятных социально-экономических условиях именно молодежь становится социально уязвимой группой. В Кыргызстане и Таджикистане проблемы переходного периода, гражданские войны, социально-экономический и политический кризисы значительно обострили многие проблемы молодежи, повлияли на ее ценностные ориентиры и осложнили процессы ее социализации. К числу наиболее острых проблем относятся снижение уровня образования, высокая распространенность безработицы, недостаток благоустроенного жилья и общая социальная незащи-

щенность молодежи. И в Кыргызстане, и в Таджикистане существует сеть молодежных организаций и структур, которые занимаются вопросами молодежи, но в силу сложной социально-экономической ситуации и политической нестабильности они нуждаются в четко ориентированной молодежной политике и целевом финансировании.

Цель проекта – улучшение системы молодежной политики для обеспечения занятости и социальной защиты молодежи. Принимая во внимание проблемы безработицы и бедности, предлагаемый проект призван укрепить существующую систему занятости и социальной защиты молодежи. Для достижения поставленных целей необходимо, во-первых, повысить потенциал молодежных организаций в реализации проектов для молодежи. Для работы с этой целевой аудиторией необходимы квалифицированные кадры, специалисты, владеющие современными методиками и технологиями. Особую ценность имеют технологии интерактивной работы на основе теории позитивного развития (теории развития сильных сторон и преимуществ).

Во-вторых, важно поддержать наиболее эффективные проекты, направленные на обеспечение занятости и социальной защиты молодежи. Практически все проблемы общества и государства – занятость, образование, профессиональная подготовка, культура, здравоохранение, охрана окружающей среды, борьба с бедностью – затрагивают молодежь напрямую. Поэтому необходимо, чтобы молодежь принимала участие в проектах.

Стратегия реализации проекта предусматривает тесное взаимодействие с государственными и негосударственными организациями, занимающимися молодежными вопросами. Кроме того, необходимы усилия по интеграции мероприятий проекта в другие межрегиональные мероприятия молодежной тематики (молодежные форумы, слеты, конференции). Поскольку многие молодежные проблемы имеют общий характер, в рамках проекта планируется организация встреч лидеров молодежных движений и ознакомительных поездок (study tours). Бенефициарами этого компонента являются молодежные неправительственные организации Кыргызстана и Таджикистана, которым будет оказано информационно-методическое содействие в технологиях работы с молодежью.

Подготовительный этап:

– Установочная встреча рабочей группы, отбор исполнителей, анализ ситуации в странах, разработка рабочего плана, презентация проекта в странах его реализации.

Основной этап:

– Проведение учебно-методических семинаров для представителей молодежных организаций: планируется привлечение российских организаций, имеющих успешный опыт работы с молодежью, а также апробировавших наиболее успешные методики и технологии. Тематика семинаров определяется в ходе оценки ситуации и максимально приближена к потребностям молодежи.

– Конкурс грантов для неправительственных молодежных организаций: стимулирование проведения социально ориентированных проектов для молодежи с учетом проблем занятости и профессиональной ориентации. К числу таких проектов относятся студенческие бизнес-инкубаторы, интернет-образование, курсы по профориентации.

– Проведение региональных форумов и научно-практических конференций для обмена опытом и передовыми технологиями работы с молодежью. Основные участники таких встреч – социальные работники, представители НКО, специалисты по работе с молодежью, педагоги и др.

– Поддержка участия молодежных НКО в российских молодежных форумах и конференциях будет способствовать развитию межрегионального сотрудничества и партнерства.

Ожидается, что организации предоставят комплексные программы мероприятий молодежной тематики, включая вопросы образования, социальной адаптации, интернет-грамотности, трудоустройства и занятости, социальной и правовой защиты. Особое внимание будет уделяться заявкам с инновационными подходами и методами решения существующих проблем. В целях развития партнерства и распространения успешного опыта на начальном этапе предлагается привлечь российские молодежные НКО, уже апробировавшие модели работы с молодежью для решения задач профессиональной ориентации и социальной адаптации.

*Проект развития малого предпринимательства
для решения проблемы занятости и борьбы с бедностью*

Развитие малого предпринимательства является движущей силой экономического роста и одним из источников устойчивого развития экономики государства. Малое предпринимательство имеет большое значение для реструктуризации промышленности, торговли и сферы услуг, создания новых рабочих мест и, как следствие, служит источником экономического роста, сокращения бедности и ускорения развития гражданского общества. Малое предпринимательство в Кыргызстане и Таджикистане все еще находится в процессе становления и нуждается во всеобъемлющем содействии. Проблемы, испытываемые предпринимателями, общие для рассматриваемых стран: запутанное законодательство, чрезмерная надзорная деятельность государства, налоговое бремя, недостаток или отсутствие заемных средств. Отчетливо понимая выгоды устойчивого развития и становления предпринимательства, а также сопутствующие сложности, правительства обеих стран учредили структуры, предназначенные для создания и поддержки малых и средних предприятий.

Цель этого проекта заключается в улучшении условий для развития малого предпринимательства в Кыргызстане и Таджикистане, что является важным фактором в снижении бедности и улучшении социально-экономической ситуации в целом. Достижение поставленной цели возможно путем решения следующих задач:

- Повышение потенциала районных структур поддержки предпринимательства. Российские организации имеют опыт поддержки малого и среднего бизнеса, он может быть использован в странах СНГ.
- Оказание содействия районным представителям малого бизнеса через проведение конкурса грантов для (микро)финансирования предпринимательских инициатив.
- Улучшение информационной осведомленности представителей малого предпринимательства о возможностях развития бизнеса.

Проект будет реализовываться в тесном сотрудничестве с органами государственной власти на субнациональном уровне и структурами поддержки малого и среднего предпринимательства. Примерами подобной инфраструктуры являются центры поддержки предпринимательства, бизнес-инкубаторы, технопарки, производственные или кредитные кооперативы и т.д. Вторичными бенефициарами этого компонента являются представители малого предпринимательства, которым будет оказана финансовая поддержка.

Подготовительный этап:

– Установочная встреча рабочей группы, отбор исполнителей, анализ ситуации в странах, разработка рабочего плана, презентация проекта в странах его реализации.

Основной этап:

– Определение основных проблем и направлений оказания помощи, а также разработка рабочего плана, который необходимо согласовать с местными администрациями.

– Программа консультативно-методической помощи для инфраструктуры поддержки предпринимательства, разработанная на основе анализа ситуации, может включать мероприятия как в странах оказания содействия, так и в России, что будет стимулировать развитие партнерств. Исполнители должны обладать практическим опытом оказания содействия малому предпринимательству.

– Для предоставления фондов микрофинансирования и грантов предприятиям малого и среднего бизнеса будет объявлен конкурс при совместном участии структур ПРООН в Кыргызстане и Таджикистане и исполнителей консультативно-методической программы.

– Запуск информационной стратегии проекта: проведение круглых столов и других мероприятий по тематике развития малого бизнеса, разработка/запуск тематического интернет-сайта и поддержка печатных изданий, специализирующихся на информации для предпринимателей.

Повышение эффективности проектов трехстороннего сотрудничества

Для того чтобы вышеперечисленные проекты СМР ассоциировались с российской помощью развитию, а также внесли вклад в повышение эффективности российских проектов и программ оказания помощи, предусматривается *практическое участие российской стороны в принятии решений на каждом этапе управления проектами, начиная с анализа ситуации и согласования оптимальных стратегий реализации и заканчивая оценкой эффективности и результативности проведенных мероприятий*. Подход “learning-by-doing” широко применяется в проектах, для реализации которых требуется в сжатые сроки сформировать навыки и умения обучаемых партнеров.

Предлагаемые проекты должны предусматривать мероприятия, которые будут способствовать эффективной реализации проекта, успешной координации деятельности в странах – получателях российской помощи, донесению результатов проекта до заинтересованных участников процесса развития и, как следствие, укреплению имиджа России как страны-донора.

В процессе трехстороннего сотрудничества международная организация (в данном случае – ПРООН) предоставит в распоряжение российской стороны свой опыт, знания и техническую квалификацию в сфере эффективности помощи развитию, включая механизм оказания помощи и системы финансового мониторинга, стратегического планирования и управления, ориентированного на результат. Проект может получить дополнительные выгоды и преимущества, используя инфраструктуру представительств ПРООН в странах СНГ, а также определит ведущую роль ПРООН как координатора международных проектов в области развития в регионе (Европа и СНГ).

Управление проектами содействия развитию

Краеугольным камнем проектов СМР является *национальная система управления проектами*, включающая полный цикл проектного менеджмента (рис. 2).

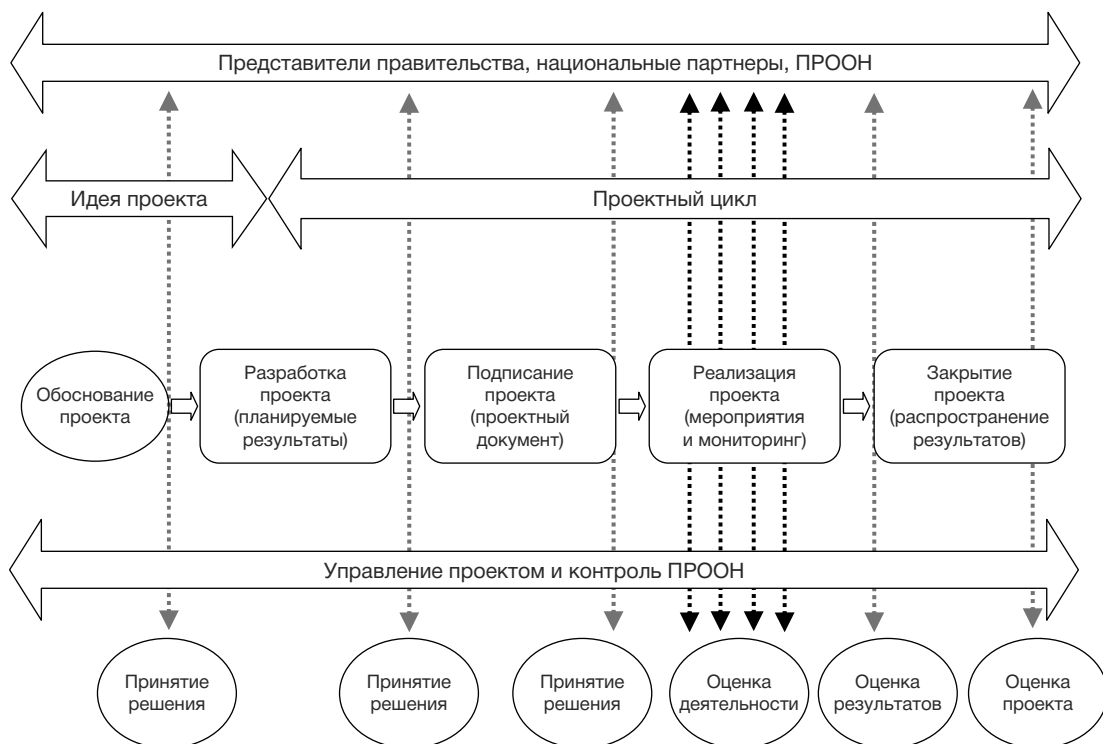


Рис. 2. Национальная система управления проектами

«Жизненный» цикл проекта подразумевает следующие этапы:

- 1) определение идеологии проекта, его целей и задач, стратегии, сбор первичной информации;
- 2) формулировка конечных результатов проекта, как качественных, так и количественных, с соответствующими показателями;
- 3) разработка проектной документации и согласование с партнерами;
- 4) запуск проекта, реализация оперативных мероприятий и мониторинг;
- 5) закрытие проекта, оценка результатов и подведение итогов.

Российская сторона, участвуя в каждом этапе проекта, овладевает практическими навыками и умениями управления проектами, обеспечивает контроль и надзор за реализацией проекта. Предлагаемая схема основана на общепризнанных методологиях управления проектами, широко используемых в мире, и может служить основой для разработки и использования в дальнейшем собственных российских методик управления проектами развития.

Распространение информации о России как стране-доноре

Взаимодействие с общественностью и деловые коммуникации (PR and communications) не должны рассматриваться как дополнительный или факультативный вид

деятельности по содействию международному развитию. Общественность, как в России, так и в странах — получателях помощи, *необходимо информировать о деятельности России по содействию развитию, чтобы обеспечить понимание того, для чего оказывается содействие, как проблемы другой страны во времена глобализации и растущей взаимозависимости мира могут повлиять на Россию и мир в целом.*

Информирование о деятельности и результатах проектов содействия развитию является неотъемлемой частью эффективного управления развитием. *В рамках проектов необходимо реализовать мероприятия, направленные на эффективные внутренние (в стране-доноре) и внешние коммуникации (в стране-получателе).* Поскольку российские налогоплательщики оплачивают деятельность по содействию развитию, у них есть право знать, как используются их средства и какие результаты достигаются. Внутренние коммуникации направлены на информирование общественности о направлениях реализации проектов развития, ожидаемых и полученных результатах, чтобы обеспечить понимание того, для чего оказывается содействие, как проблемы других стран могут повлиять на Россию и что предпринимается для решения этих проблем в рамках конкретных проектов содействия развитию.

Компонентом каждого проекта должны стать мероприятия, направленные на повышение осведомленности о роли России как субъекта содействия развитию среди партнеров по СНГ и в масштабах глобальной архитектуры развития, что соответствует Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию. Корректное информирование о своей деятельности положительно отразится на имидже России и будет содействовать укреплению духа добрососедства в Евразии, что в конечном счете создаст благоприятную внешнюю среду для развития самой России. Подготовка тематических докладов и публичных отчетов о ходе реализации проектов, проведение презентаций, публикация материалов проектов на русском и английском языках, которые будут распространяться среди двусторонних, многосторонних доноров и международных организаций, внесут свой вклад в повышение уровня информированности о деятельности России по содействию развитию как внутри страны, так и за ее пределами.

Важным элементом проектов развития является взаимодействие с большим количеством международных организаций, включая двусторонние организации, агентства ООН, международные неправительственные организации, которые уже очень давно работают в потенциальных странах — получателях российской помощи. Для наиболее оптимального и гармоничного взаимодействия и реализации проектных мероприятий необходимо наладить координацию и диалог с уже работающими донорскими организациями и структурами, особенно в части целей и результатов российских проектов содействия развитию. Это можно сделать посредством организации мероприятий по обмену опытом и определению специфических приоритетов и потребностей потенциальных партнеров стран-бенефициаров. В соответствии с принципами эффективности помощи развитию, такого рода мероприятия направлены на поддержку и координацию действий всех заинтересованных сторон, принимающих участие в проектах развития, при одновременном укреплении партнерства и повышении эффективности взаимодействия с другими игроками процесса содействия развитию: двусторонними, многосторонними, глобальными фондами и частным сектором.

Риторический вопрос

Парадигма современной российской власти предполагает наличие нескольких игроков на уровне исполнительной власти в поле содействия международному развитию.

Учитывая низкую способность к координации собственных действий внутри правительства, о чем свидетельствуют неудачные попытки создания российской программы содействия международному развитию или ведомства, имеющего достаточно полномочий в этой сфере, можно предположить, что в ближайшие годы потребность России в полноценной программе содействия международному развитию будет оставаться неудовлетворенной. А потребность в такого рода программе назрела давно, так как в ряде стран СНГ существуют социальные, экономические и экологические проблемы, которые не решаются в течение более чем 20 лет и в ближайшее время начнут «давить» на Россию.

Даже в случае создания еще одного агентства (международного развития) в той или иной организационно-правовой форме следует ожидать продолжения нескоординированных действий основных игроков, что может негативно отразиться на участии России в международных инициативах и проектах, запланированных на ближайшие пять лет. С другой стороны, учитывая относительно незначительные суммы, которые правительство России планирует тем или иным способом выделять на международное развитие, преимущественно передавая эти средства в международные организации, не стоит надеяться и на улучшение имиджа России как страны-донора.

Возможно, рассеивание полномочий, функций и ресурсов между министерствами и ведомствами и, как следствие, вероятная неэффективность российской помощи развитию в конечном счете приведут к необходимости создания наделенного полномочиями независимого ведомства, способного решать сложные задачи содействия развитию применительно к наиболее бедным и наименее удаленным от России странам мира. Будем надеяться, что опыт и знания международных организаций и институтов развития, изложенные в настоящей статье, помогут правительству России в будущем создать полноценную систему содействия развитию.